

Como cangrejos en un balde

¿Por qué los grupos de electores influyen tanto como las constituciones en la lucha contra el subdesarrollo?

Raghuram Rajan



Raghuram Rajan es Consejero Económico y Director del Departamento de Estudios del FMI.

CABE preguntarse por qué los países pobres siguen sumidos en el subdesarrollo. La opinión cada vez más generalizada es que los países pobres carecen de las instituciones necesarias o, lo que es peor aun, sus instituciones son inadecuadas para potenciar el crecimiento económico. Según un reciente análisis empírico, las instituciones más eficaces son un factor de crecimiento económico y de estabilidad. Un país amparado por una legislación responsable y un sistema tributario eficaz podrá responder a los shocks que afecten a sus ingresos aumentando los impuestos, en vez de produciendo más moneda. Un país con instituciones sólidas superará los shocks traspasando la carga a quienes puedan soportarla mejor y del modo que menos interfiera con la producción; por el contrario, las instituciones ineficaces impedirán promulgar leyes responsables y el país sucumbirá a la hiperinflación, que reduce el crecimiento e impone una mayor carga a los más pobres.

El papel de las instituciones no puede, por sí mismo, explicar el subdesarrollo; de ser así, el desarrollo solo dependería de la capacidad para crear instituciones adecuadas. La explicación podría ser que las instituciones inadecuadas persisten, tal vez debido a lo difícil que resulta cambiarlas, al estar enraizadas en el sentimiento nacional. Para las antiguas colonias es fácil señalar a un culpable: sus colonizadores y las instituciones explotadoras heredadas de ellos. Otra explicación podría ser que las instituciones ineficaces pueden ser autosuficientes al haber creado su propio apoyo. Por ejemplo, las leyes dirigidas a las élites refuerzan el poder de dichas élites, por lo que estas procurarán mantener esas leyes intactas.

Ambas explicaciones ofrecen diferentes tesis sobre el desarrollo. La primera es poco esperanzadora: somos el resultado de nuestra historia, que no podemos cambiar. Esta tesis nos conduce a una cultura de culpa, en la que todos los males provienen del pasado colonial y en la que

las actuales generaciones apenas tienen responsabilidad. La segunda ofrece quizá demasiada esperanza: cambiar las instituciones para iniciar el círculo virtuoso del crecimiento y desarrollo. El cambio deberá realizarse desde fuera, pues las estructuras internas se autoperpetúan. Por ejemplo, el mundo exterior debería detener las guerras, imponer la democracia, ofrecer ayuda y combatir la corrupción para guiar a un país hacia el desarrollo sostenible. El carácter desolador de la primera tesis hace que la segunda prevalezca en la comunidad del desarrollo.

No obstante, cada vez se considera más dudoso que las instituciones inadecuadas sean las principales responsables del subdesarrollo. ¿Tienen las instituciones vida propia, o simplemente reflejan las estructuras de poder de una sociedad? Los países pueden ser autoritarios, no porque carezcan de las instituciones democráticas adecuadas (constituciones), sino porque la estructura subyacente a los grupos de poder (los electores) no promueve la democracia. Terceros países pueden imponer temporalmente la democracia, pero esta no prevalecerá ni prosperará si no cambia la estructura de la sociedad.

Quizás el ejemplo más irónico de la ineficacia de las constituciones sea Liberia, país fundado por antiguos esclavos estadounidenses cuya Constitución de 1847 está basada en los mismos ideales de soberanía popular, separación de poderes y limitación de poderes del gobierno que la Constitución de Estados Unidos y, en algunos aspectos, era incluso más progresista, ya que protegía los derechos de la mujer y abolía la esclavitud. Lamentablemente, el país se dividió y los descendientes de los antiguos esclavos formaron una élite prepotente para con la población indígena. Según un informe de la Sociedad de Naciones del decenio de 1930, Liberia presentaba “la paradoja de ser una República de 12.000 ciudadanos con 1.000.000 de súbditos”. Asimismo, deploraba las condiciones insalubres en las que vivía gran parte de la población indígena africana, al tiempo que

tachaba de “trágica” la situación financiera del país y de “confuso” su sistema monetario. Pese a las mejoras realizadas en el siglo XX y a la afluencia de ayuda del exterior, Liberia no ha sido un modelo a seguir.

No digo que las leyes que limitan los poderes arbitrarios del gobierno (o que protegen los derechos de propiedad de los ciudadanos) no sean importantes para el desarrollo económico, aunque este objetivo se puede conseguir sin necesidad de calcar la experiencia de Occidente. Lo que digo es que las leyes no dejarán de ser palabras escritas en un papel, a no ser que haya grupos de electores amplios y poderosos que deseen garantizar su cumplimiento. Lamentablemente, tales grupos brillan por su ausencia en muchos países pobres.

¿Por qué persiste el statu quo?

La incógnita respecto al desarrollo es por qué, tras instaurarse la democracia, los grupos de población explotados en los países pobres, aunque democráticos, no se unen para desbancar con su voto a la élite que los explota. ¿Por qué no cambian el sistema para crear oportunidades para todos? Una explicación fácil, y a mi juicio errónea, es que la mayoría de las democracias son falsas: los oprimidos son fáciles de engañar, tienen poco dinero y no son capaces de defender sus propios intereses.

En realidad, la desigualdad es tan grande en los países pobres que ninguna vía de reforma goza de amplio respaldo, por lo que persiste el statu quo. Imaginemos una sociedad con tres grupos de electores: el monopolista que posee todas las fábricas, la clase media calificada, que ocupa puestos directivos (y que ejerce profesiones como la de arquitecto o médico), y el de los pobres y no calificados que trabaja en las fábricas. Supongamos que dos grupos cualesquiera votan a favor de una reforma y consiguen que esta se apruebe (como en toda democracia, es una situación imperfecta, pues los ricos son poderosos por su dinero y los pobres por su número).

Analicemos dos reformas. Las reformas pro mercado permiten a cualquiera abrir una fábrica que compita con las del grupo monopolista. Sin embargo, solo el grupo calificado podrá elaborar planes de negocio y obtener financiamiento para aprovechar la oportunidad. Las reformas educativas ofrecen a todos acceso a la enseñanza.

Sin duda, el grupo monopolista se opondrá a las reformas pro mercado, ya que la competencia reducirá sus beneficios. El grupo calificado se opondrá a las reformas educativas, pues también se enfrentará a la competencia (de las actuales masas calificadas) por los puestos lucrativos que ocupa. Pero, ¿tendrá alguno de los dos suficiente apoyo para rechazar las reformas a las que se oponen?

La respuesta podría ser sí. El grupo monopolista preferiría educar a los pobres, pues tendría más candidatos para elegir a sus directivos, pudiendo así reducir los salarios de estos. No obstante, este grupo también sabe que si vota a favor de ampliar la educación, sus empleados (antiguo personal no calificado y calificado) tendrán intereses comunes y este grupo de electores más amplio estará a favor de las reformas pro mercado. A su vez, el grupo monopolista se alineará con el calificado contra la

ampliación de la educación para evitar las pérdidas derivadas de tales reformas.

Si es improbable que se apliquen reformas educativas, las clases no calificadas podrían oponerse a las reformas pro mercado y optar por el statu quo. Si bien las reformas pro mercado amplían las oportunidades del grupo calificado, también perjudican a los pobres. Al tener el primero mayores oportunidades de negocio, podría exigir honorarios más altos por prestar servicios tales como la asistencia sanitaria. Los no calificados, cuyas oportunidades de empleo mejorarán solo un poco, tal vez deban hacer frente al encarecimiento de la vida debido a las nuevas oportunidades del grupo calificado y podrían tomar partido por el grupo monopolista y votar contra las reformas pro mercado.

Consolidar los grupos de electores

Incluso en una sociedad en la que las instituciones políticas tienen presentes las preferencias de los ciudadanos, las desigualdades iniciales (en educación y salud) pueden autopropetarse.

Por temor a que unos obtengan beneficios a costa de las exiguas rentas de otros, los ciudadanos actúan como cangrejos en un balde, no saliendo e impidiendo salir a otros. La incertidumbre sobre quién resultaría beneficiado de las reformas puede crear aún más resistencia. El subdesarrollo puede persistir con la complicidad de los oprimidos, aunque las instituciones políticas sean adecuadas. El ejemplo anterior es coherente con el hecho de que muchas economías pobres, como India, han privilegiado la educación superior frente a la educación universal, y de que las clases pobres y no calificadas de muchos países de América Latina se han vuelto en contra de la liberalización económica (parcial), pues apenas se benefician de las nuevas oportunidades y han de soportar costos adicionales.

¿Qué lecciones podemos extraer para el desarrollo? “Afianzar las instituciones políticas” es quizás incompleta, si no incorrecta. “Consolidar el electorado” parece más adecuada, ¿pero cómo hacerlo? Tomemos como ejemplo de desarrollo a Corea y algunos Estados indios de rápido crecimiento, que realizaron reformas agrarias y educativas antes de despegar. Las reformas para reducir las desigualdades en la dotación de factores (como la tierra) y las que mejoran el acceso a la educación y al financiamiento pueden fortalecer a los grupos de electores que están a favor de una mayor liberalización económica. Es decir, la economía de libre acceso puede ser un paso necesario hacia la economía de libre empresa. Sin embargo, no hay que olvidar la dificultad que entraña aplicar reformas para mejorar la dotación en sociedades muy desiguales. En definitiva, el desarrollo es a veces un proceso político complejo en el que las personas deben asumir gran parte de la carga. El mundo exterior puede ayudar, pero solo si las personas participan. Y la participación no puede darse por sentada, ni siquiera en asuntos tan vitales como las reformas para el desarrollo. ■

Referencia:

Rajan, Raghuram G., y Luigi Zingales, 2006, “The Persistence of Underdevelopment: Institutions, Human Capital, or Constituencies?”, NBER Working Paper 12093 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).